



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 maja 2026 r.

Poz. 2416

WYROK NR II SA/WR 405/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 lipca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Sędziowie: Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis (spr.)
Asesor WSA Dominik Dymitruk
Protokolant: referent Wiktoria Sojka – Ratajczyk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 lipca 2025 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy
na uchwały Rady Gminy Miłkowice
z dnia 16 listopada 2007 r. nr XVII/81/2007 oraz nr XXIV/206/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.
w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy Miłkowice

stwierdza nieważność § 22 ust. 3 zdanie drugie uchwały Rady Gminy Miłkowice z dnia 16 listopada 2007 r. nr XVII/81/2007 oraz ust. 4 tego § 22, dodanego uchwałą nr XXIV/206/2016 Rady Gminy Miłkowice z dnia 30 sierpnia 2016r., zmieniającą uchwałę z dnia 16 listopada 2007 r. nr XVII/81/2007 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice.

Uzasadnienie

Uchwałą Rady Gminy Miłkowice z dnia 16 listopada 2007 r. podjętą w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 3, art. 43 ust. 6, art. 68 ust. 1 i 3, art. 70 ust. 4, art. 71 ust. 3 i 4, art. 73 ust. 3 i 4, art. 74 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 84 ust. 3 i 4, art. 86, art. 98 ust. 4, art. 146 ust. 2 i art. 218 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) Rada Gminy Miłkowice uchwaliła w rozdziale 1 przepisy ogólne. W § 1 wskazano, że zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) oraz niniejsza uchwała. Z unormowań zawartych w uchwale, w zakresie zakwestionowanym przez Prokuratora, należy przytoczyć zawarty w Rozdziale 7 aktu (poświęconym oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę i najem oraz na podstawie innych tytułów prawnych): § 22, w którym Rada wskazała że:

1. Wójt może oddawać nieruchomości osobom prawnym i osobom fizycznym w użytkowanie, dzierżawę i najem oraz udostępniać je na podstawie innych tytułów prawnych.

2. Warunki i opłaty z tytułu korzystania z nieruchomości ustala się w drodze przetargu, a w przypadku przekazania nieruchomości w drodze bezprzetargowej - w umowie zawieranej przez wójta z osobą prawną lub osobą fizyczną, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości mogą być oddawane w użytkowanie, dzierżawę i najem na czas nieoznaczony. W uzasadnionych przypadkach, biorąc pod uwagę przeznaczenie nieruchomości, umowa może zostać zawarta na czas oznaczony.

W ustępie 4 przytaczanego paragrafu Rada upoważniła Wójta do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Ustęp ten został dodany uchwałą Rady Gminy Miłkowice nr XXIV/206/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r., zmieniającą uchwałę sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice, wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446). W tej uchwale, w § 1 wskazano, że w uchwale nr XVII/81/2007 z dnia 16 listopada 2007 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice wprowadza się następujące zmiany:

1) skreśla się § 14;

2) w § 22 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Upoważnia się Wójta do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”;

3) w § 23 pkt 5 wyrazy „w pkt 1 do 5” zastępuje się wyrazami „w pkt 1 do 4”.

Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Miłkowice (§ 2), a na koniec określano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (§ 3).

Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), Prokurator Okręgowy w Legnicy zaskarżył uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2016 r., poz. 4103), zmienioną uchwałą nr XXIV/ 206/2016 Rady Gminy Miłkowice z dnia 30 sierpnia 2016 r. w części tj. w zakresie § 22 ust. 3 i 4 wymienionego aktu prawa miejscowego.

Zaskarżonej uchwale zarzucono, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), polegającym na:

1) przekroczeniu upoważnienia ustawowego i niedopuszczalnym wprowadzeniu § 22 ust. 3 zaskarżonej uchwały zasady zawierania umów najmu i dzierżawy oraz oddawanie w użytkowanie na czas nieoznaczony, a na czas oznaczony tylko w uzasadnionych przypadkach, podczas gdy ustawa o gospodarce nieruchomościami daje możliwość zawierania umów zarówno na czas nieoznaczony jak i oznaczony powyżej trzech lat, bez dodatkowych a nadto nieostrych wymagań dotyczących uzasadnionych przypadków;

2) przekroczeniu upoważnienia ustawowego i niedopuszczalnym wyrażeniu w § 22 ust. 4 zaskarżonej uchwały generalnej zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony do lat 3, na kolejny okres w przypadku gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość, podczas gdy rada gminy była uprawniona na podstawie tego przepisu jedynie do wyrażenia zgody o charakterze indywidualnym.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w dniu 16 listopada 2007 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła uchwałę nr XVII/81/2007 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice, która następnie została zmieniona zapisami uchwały nr XXIV/ 206/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. W § 22 ust. 3 uchwały z dnia 16 listopada 2007 r. wskazano, że:

„3 nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości mogą być oddawane w użytkowanie, dzierżawę i najem na czas nieoznaczony. W uzasadnionych przypadkach, biorąc pod uwagę przeznaczenie nieruchomości umowa może być zawarta na czas oznaczony”.

Następnie uchwałą zmieniającą dokonano zmiany uchwały nr XVII/81/2007 z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice, dodając w § 22 kolejny ustęp - nr 4 który stanowi, że:

„4. upoważnia się Wójta do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.”.

Zakres regulacji zawarty w objętej skargą uchwale prowadzi do uznania, że ma ona charakter prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwała, jako akt prawny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, określające zasady z zakresu zarządu majątkiem gminy, jest adresowany do wszystkich podmiotów będących najemcami i dzierżawcami, tych faktycznych i tych przyszłych, jak również do jej organów, w celu bezpośredniego wykonywania przez gminę zadań publicznych odnoszących się do podmiotów prawa, jako członków społeczności lokalnej.

Uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem sprawy podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szerszego grona nieoznaczonych indywidualnie jednostek, jak też reguluje sytuacje powtarzające się, nie zaś jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. Dodać również należy, że niniejsza uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów, a takie przepisy wymagają wyższych standardów jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę. Uchwała powinna zawierać przepisy mieszczące się w granicach prawa, a w niniejszym przypadku w granicach unormowanych przez ustawę. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone w ustawie upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad praworządności i legalności. Wskazać należy, że w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowano zasadę, zgodnie z którą zawarcie umów najmu lub dzierżawy nieruchomości na okres oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, następuje w drodze przetargu. W przypadku nieruchomości gminnych rada gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, jednakże zgoda taka może zostać wyrażona jedynie w stosunku do konkretnej nieruchomości, określonej co do tożsamości. Rada gminy nie posiada zatem uprawnień do udzielenia generalnej zgody w tym zakresie. W takim przypadku bowiem doszłoby do przekazania, określonego ustawowo uprawnienia organu stanowiącego gminy na organ

wykonawczy. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególnie nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Dokonując analizy wskazanych przepisów, zdaniem skarżącego stwierdzić należy, że wynika z niego obowiązek wydania przez radę gminy zasad dotyczących zarządu nieruchomościami, a więc aktu prawa miejscowego oraz obowiązek wydawania aktu prawa wewnętrznego, jakim jest uchwała wymagana za każdym razem, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości. Omawiany przepis nie stanowi natomiast podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy generalnej zgody, stanowiącej zasadę, a tym samym aktu prawa miejscowego, co do wszelkich kolejnych umów. W ocenie Prokuratora, regulacje wyrażające zawarte w § 22 ust. 3 są nieprecyzyjne i budzić mogą wątpliwości interpretacyjne, a nadto nie wyczerpują delegacji nałożonej przez ustawodawcę. Skoro wyrażenie zgody na tryb bezprzetargowy jest wyjątkiem od zasady przeprowadzania przetargów i każdy przypadek odstąpienia od tego trybu powinien znaleźć akceptację organu stanowiącego, wyrażoną w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość, to zapisy § 22 ust. 3 powołanej uchwały uznać należy za wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego. Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, zdaniem Prokuratora, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Uchwała w § 22 ust. 3 wprowadza zasadę zawierania umów najmu i dzierżawy oraz oddawanie użytkowanie na czas nieoznaczony, podczas gdy ustawa o gospodarce nieruchomościami daje możliwość zawierania umów zarówno na czas oznaczony powyżej trzech lat jak i na czas nieoznaczony bez dodatkowych wymagań dotyczących uzasadnienia w związku z przeznaczeniem nieruchomości. Zatem wskazanie, że zawarcie umowy na czas oznaczony może nastąpić w „uzasadnionych przypadkach”, jest nieostre i wkracza w regulacje zawarte w ustawie. Nadto, wprowadzenie w § 22 ust. 4 generalnej zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości gruntowych na czas oznaczony do lat 3 na kolejny czas w przypadku, gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość, stanowi rażące naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Wprowadzenie przepisu § 22 ust. 4 w uchwale Rada Gminy Miłkowice nr XVII/81/2007 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice, wskutek zaskarżonej w części uchwały zmieniającej nr XXIV/ 206/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. odnosi ten skutek, że po zawarciu umowy najmu czy dzierżawy na czas określony, możliwe byłoby nawet wielokrotne zawieranie kolejnych umów najmu czy dzierżawy z tym samym najemcą bez jakiegokolwiek kontroli ze strony rady gminy. Uniemożliwiłoby to również innym podmiotom niż dotychczasowy najemca czy dzierżawca możliwość uczestniczenia w procedurze pozwalającej na zawarcie umowy dotyczącej tego konkretnego składnika mienia. Prokuratorowi znane są poglądy orzecznicze przedstawiające odmienne stanowisko, jednakże rozbieżność orzecznicza w zakresie wykładni art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 37 ust. 4 rozstrzyga ostatecznie Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r., I OSK 690/19, w którym wskazano, że wyrażenie w uchwale rady gminy generalnej zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości gruntowych na czas oznaczony do lat 3 na kolejny czas w przypadku, gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość, jako prowadzące do wyłączenia stosowania art. 37 ust. 4 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) stanowi rażące naruszenie prawa. Stanowisko zawarte w powołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Prokurator popiera i nie widzi potrzeby powielania argumentacji tam zawartej. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) i zawierają rozstrzygnięcia generalne, które są kierowane do niedookreślonego adresata.

Adresatami tymi mogą być zarówno wszystkie podmioty znajdujące się na obszarze działania organów stanowiących to prawo, jak i niektóre ich kategorie. Akty prawa miejscowego kierowane są do wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez te akty sytuacjach. Są to akty wielokrotnego zastosowania, a zatem nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie, lecz obowiązują do czasu ich uchylecia, zmiany lub też z upływem czasu na jaki zostały ustanowione. Końcowo wskazać należy, jak wskazuje autor skargi, że legitymacja skargowa prokuratora znajduje swoje źródło normatywne w treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Na mocy przywołanego przepisu ustawodawca przyznał prokuratorowi uprawnienie zarówno do przyłączenia się do każdego prowadzonego postępowania sadowoadministracyjnego, jak i uprawnienie do jego zainicjowania poprzez złożenie stosownej skargi o ile tylko według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Legitymacja skargowa prokuratora do zaskarżenia niniejszej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a.) znajduje oparcie również w art. 50 § 1 i art. 53 § 3 p.p.s.a. Mając na względzie powyższe okoliczności zaskarżenia uchwały w powołanym zakresie jest w pełni uzasadnione. Stwierdzenie nieważności uchwały w części zaskarżonej jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

Jednocześnie wyeliminowanie wskazanego zapisu uchwały nie będzie wpływać na jej integralność, co sprawia, iż może ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym. Ze względu na wskazane okoliczności Prokurator wnosi jak w petitum skargi.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Miłkowice wyjaśnił, że zaskarżona uchwała Rady Gminy Miłkowice nr XVII/81/2007 z dnia 16.11.2007 r. oraz uchwała zmieniająca nr XXIV/206/2016 z dnia 30.08.2016 została zweryfikowana co do jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa przez nadzór Wojewody Dolnośląskiego. Dopiero po tej weryfikacji przekazana została do publikacji i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Nadzór nie wniósł uwag do uchwały pierwotnej oraz uchwały zmieniającej. Zaskarżone zapisy § 22 ust. 4 wprowadzone zostały uchwałą zmieniającą w związku z zaleceniami przeprowadzonej w dniach od 30 czerwca do 15 września 2016 r. kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu. Treść wyników i zaleceń z przeprowadzonej kontroli przesłano w załączeniu. Ponadto organ nadmienia, że podobne zapisy do zaskarżonych w przedmiotowych uchwałach są nadal obowiązujące w uchwałach innych samorządów lokalnych np.: - uchwała nr XXXVI/230/2022 Rady Gminy Gronowo Elbląskie w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 27 kwietnia 2022 r. § 14 ust. 2. Upoważnia się Wójta Gminy do zawierania umów najmu i dzierżawy nieruchomości w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; uchwała nr XXX/281/2021 Rady Gminy Walim w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Walim i nabywania nieruchomości do gminnego zasobu z dnia 28 września 2021 r. § 4 Upoważnia się Wójta Gminy Walim do dokonywania czynności prawnych polegających na wydzierżawianiu lub wynajmowaniu nieruchomości, w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas określony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; uchwała nr LVI 11.386.2022 Rady Gminy Chojnów w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Chojnów z dnia 26 sierpnia 2022 r. § 22 ust. 1. Wójt może bez zgody Rady zawierać umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia nieruchomości lub ich części, na czas nieoznaczony lub czas oznaczony powyżej 3 lat, nie dłuższy jednak niż 10 lat, w tym przedłużać już zawarte umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia, w tym także umowy zawarte na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Skarga przywołuje więcej przykładów uchwał podjętych przez różne rady gmin.

Z powyższego wynika, jak konkluduje organ w odpowiedzi na skargę, że utrwalona została praktyka uchwałodawcza nie kwestionowana przez organy nadzoru, polegająca na upoważnianiu organów wykonawczych rad gmin do przedłużania umów dzierżawy w przypadkach opisanych w zaskarżonej uchwale Rady Gminy Miłkowice. W tym stanie rzeczy wniosek o oddalenie skargi Prokuratora wydaje się być uzasadniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny - działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) - obowiązany jest skontrolować,

czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza, następnie zaś, zależnie od tej oceny, orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały trzeba przede wszystkim podkreślić, że „przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródeł prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV S.A. 385/99, LEX nr 53377).

Kwestionowana uchwała Rady Gminy Miłkowice z dnia 16 listopada 2007 r. podjęta została w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 3, art. 43 ust. 6, art. 68 ust. 1 i 3, art. 70 ust. 4, art. 71 ust. 3 i 4, art. 73 ust. 3 i 4, art. 74 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 84 ust. 3 i 4, art. 86, art. 98 ust. 4, art. 146 ust. 2 i art. 218 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)”. Wymienione podstawy prawne oraz zakres regulacji wskazują, że podjęta uchwała ma na celu określenie zasad (reguł) gospodarowania zasobem mienia gminy w pełnym zakresie tego pojęcia, pozostającymi w zasobach jednostki samorządu terytorialnego. Oceniając zaskarżone przez Prokuratora uchwały należy zweryfikować jej unormowania przede wszystkim z punktu widzenia dwóch, kluczowych ustrojowo kwestii. Po pierwsze, trzeba rozstrzygnąć jaki charakter ma podział kompetencji między organami gminy i jaki ewentualnie wpływ na dokonywane akty ma nieprzestrzeganie podziału kompetencji przez poszczególne organy. Po drugie, kontrola uchwały musi udzielić odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu rada gminy jest właściwa do określenia zasad gospodarowania jej mieniem, czyli - inaczej mówiąc - jak daleko organ stanowiący gminy może uszczegółwić te zasady, aby nie ograniczać kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Przy ocenie legalności tej uchwały trzeba mieć na uwadze art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

W rozpoznawanej sprawie najistotniejszy jest podział kompetencji przeprowadzony w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami; „Wyodrębnienie obok >zadań< również >kompetencji< jako form prawnych realizacji zadań ma przede wszystkim to znaczenie, że kompetencje rozumiane jako prawne formy działania są >nienaruszalne<, chyba że ustawa wyraźnie na to zezwala. Zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez zarząd (obecnie wójta, burmistrza, prezydenta miasta - przyp. Sądu) i odwrotnie. W przeciwnym przypadku prowadziłoby to do chaosu organizacyjnego i braku klarownego podziału kompetencji.” (por. Z. Leński, Ustrój samorządu terytorialnego w RP, Poznań 1991, s. 31).

Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze, znajdujący normatywne źródło w art. 169 Konstytucji RP, został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.). Wedle obecnie obowiązujących w tej kwestii przepisów, organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), organem wykonawczym zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” oznacza, że rada gminy - jako organ kolegialny - podejmuje działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1) lub kontrolą (art. 18a ust. 1). Stosownie zaś do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a), rada gminy jest uprawniona do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy o umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony

zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomości; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 1).

Prawidłowość unormowań zawartych w kontrolowanych uchwałach należy rozpocząć od przywołania treści art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Podobne unormowanie zawiera także ustawa o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc w art. 11, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do regulacji zawartej w art. 25 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Przywołane unormowania pozwalają twierdzić, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków, należy do jej organu wykonawczego. Inaczej mówiąc, według przyjętych rozwiązań prawnych zasadą pozostaje dokonywanie przez organ egzekutywy czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz gminy. W konsekwencji organ stanowiący gminy decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazany mu przez ustawę. Pogląd taki znajduje wsparcie w orzecznictwie przyjmującym, że „art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA/Wa 3144/03, Lex nr 16073).

Poczynione uwagi stanowią dostateczną podstawę do przyjęcia, że w rozpoznawanej sprawie rada gminy nie mogła uregulować w zaskarżonej uchwale tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji burmistrza, jako organu wykonawczego, co musiało doprowadzić do eliminacji z obrotu prawnego § 22 ust. 4 uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice nr XVII/81/2007, dodany uchwałą Rady Gminy Miłkowice nr XXIV/206/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.

Kolejny problem dotyczy rozumienia „zasad gospodarowania mieniem”, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ustawodawca nie sformułował stosownej definicji na potrzeby tego aktu. Jeżeli posłużyć się słownikowym pojęciem zasady, jako ustalonego na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposobu postępowania w danych okolicznościach i odnieść je do rozpoznawanego przypadku można uznać, że rada gminy określająca zasady gospodarowania mieniem powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (burmistrza). Spór prawny pomiędzy radą gminy a prokuratorem, zasadza się na ewentualnej kompetencji rady gminy do generalnego, nie związanego z konkretnie oznaczonym adresatem, uregulowania upoważnienia egzekutywy do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomości. Zakwestionowany ustęp został dodany uchwałą nr XXIV/206/2016 Rady Gminy Miłkowice z dnia 30 sierpnia 2016 r., zmieniająca uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miłkowice. Przywołany wcześniej artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kreuje domniemanie właściwości rady gminy, ale jednocześnie wyznacza granice tego domniemania. Oznacza, to że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile jednak ustawy nie stanowią inaczej. Jak zauważa się w piśmiennictwie, domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegiальnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem i kontrolą (art. 15 ust. 1 w związku z art. 18a ust. 1 u.s.g.). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze z art. 169 Konstytucji RP (Bogdan Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, Samorząd Terytorialny 2007/1–2, s. 50–58). Zgodnie

z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Na tle przywołanych przepisów jawi się wniosek, że ustawa szczególna może ograniczyć lub nawet wyłączyć kompetencje rady gminy w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczące zasad dysponowania nieruchomościami (nabywanie, zbywanie, obciążanie oraz wydzierżawianie lub wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony). Innymi słowy, wskazany zakres kompetencji rady gminy przynależy do jej wyłącznej właściwości z mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli jednak ustawodawca, za pomocą ustawy szczególnej, wprowadzi odmienną regulację, to wówczas będzie ona miała pierwszeństwo przed ustawą o samorządzie gminnym. Oznacza to, że dojdzie do odmiennego niż stanowi u.s.g. określenia w kwestii uchwalania przez radę w sprawach majątkowych gminy, w sytuacji gdy przepisy odrębne stanowią inaczej. Gdyby art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a nie zawierał fragmentu „o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej”, to do wyłącznej kompetencji rady należałoby podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy w zakresie wskazanym w tym przepisie. Trzeba jednak zauważyć, że w systemie prawa istnieje ustawa szczególna. Skoro majątek gminy mogą w szczególności stanowić nieruchomości, to adekwatną ustawą szczególną będzie ustawa o gospodarce nieruchomościami, która poprzez art. 1 ust. 1 określa swój przedmiot, w tym określanie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego (pkt 1). Z przepisu wynika, że to właśnie u.g.n. określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, mając w tym względzie priorytet względem ustawy o samorządzie gminnym.

Oprócz zasad zbywania nieruchomości gminnych, zawartych w art. 37 ust. 1 u.g.n. ustawodawca wyodrębnia przekazanie tych nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę. Ustawa stanowi w tym zakresie, poprzez przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. brzmiący następująco: zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Brzmienie przepisu jednoznacznie wskazuje, że także wobec tych form rozporządzenia nieruchomością (najem, dzierżawa, użytkowanie) na czas dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, ustawodawca jako zasadę potraktował drogę przetargową. Wyjątkiem od tej zasady jest kompetencja rady (sejmiku, wojewody) do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia stosownych umów. W realiach kontrolowanej sprawy idzie o zgodę, której Rada udzieliła wydając uchwałę w sprawie określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości, przy czym wyrażenie zgody nastąpiło w sposób generalny. Przywołany wyjątek przewiduje zgodę rady na odstąpienie od obowiązku przetargowego. Wskazana zgoda niewątpliwie musi być udzielona w formie uchwały, ponieważ rada jest organem stanowiącym gminy (art. 15 u.s.g.), i jako organ stanowiący ma prawo, w granicach wyznaczonych ustawami, podejmować uchwały. Przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. daje gminie prawo stanowienia, na podstawie upoważnienia ustawowego, aktów prawa miejscowego, zaś zgodnie z art. 41 ust. 1 akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Jak wskazuje doktryna prawnicza, uchwały te mogą mieć charakter generalny, gdy są skierowane do bliżej nieokreślonych adresatów, lub indywidualny – gdy będą kierowane do adresatów oznaczonych imiennie (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. Bogdana Dolnickiego, Warszawa 2021, uwagi do art. 15, pkt 1). Nie każda uchwała rady ma charakter prawa miejscowego, bowiem może nie spełniać warunków generalności i abstrakcyjności, którymi odznaczać się musi przepis prawa powszechnie obowiązującego – akt prawa miejscowego (zob. Dorota Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2020, s. 89). Czyniąc takie wyjaśnienie Sąd akcentuje, że zaskarżony akt ma znamiona aktu prawa miejscowego, chociaż nie jest adekwatny z perspektywy przywołanej dla jego wydania podstawy prawnej. Rozbieżności prawne w rozpoznawanej sprawie ogniskują się wokół tego, czy zgoda udzielona przez radę o charakterze generalnym, mieści się w granicach prawa. Odnosząc zaskarżoną uchwałę do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zauważyć należy, że przepis daje radzie kompetencję do podjęcia uchwały dotyczącej zasad (w szczególności nabywania, zbywania, wynajmowania, wydzierżawiania nieruchomości), o ile jednak ustawa szczególna nie stanowi inaczej. Dla realiów sprawy ustawą szczególną jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza przywołany wcześniej art. 37 ust. 4, w myśl którego zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy

niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Zgodnie z ugruntowaną regułą interpretacyjną, podzielaną zarówno przez orzecznictwo, jak i piśmiennictwo prawnicze, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), a z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby to, co ustawodawca potraktował jako odstępstwo od zasady przetargu, widzieć jako zgodę generalną, w szerokim zakresie podważającą zasadę. Z tego powodu zgoda, do wyrażenia której bezspornie upoważniona jest rada, nie może mieć charakteru ogólnego, generalnego, zwalniającego całą grupę adresatów. Natomiast spójna z intencją ustawodawcy i systemową wykładnią prawa będzie taka zgoda, w której rada gminy w sposób indywidualny oznaczy adresatów wobec których odstępuje się od obowiązku przetargowego. Taki kierunek interpretacyjny znajduje odzwierciedlenie w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 28 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 3944/18, z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 690/19), w których zajęto stanowisko, że upoważnienie do wyrażenia zgody – a nie do określenia ogólnych zasad czy przypadków – wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego, i nie może mieć charakteru blankietowego. Jeżeli nawet przyjmie się, że uprawnienie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oznacza uczestnictwo w zarządzaniu mieniem gminnym, przyjęcie wykładni, zgodnie z którą możliwe jest udzielenie generalnej zgody na wykonywanie czynności określonych w tym przepisie prowadzi do wyzbycia się tej kompetencji przez radę gminy. Również w tym wyroku wskazano, że każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody, której nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków, ma ona bowiem charakter odstępstwa od ustawowej zasady przetargowego trybu zawierania umów. Taki pogląd wyrażany jest także w komentatorstwie prawniczym (zob. Lidia Klat – Wertelecka, Elżbieta Klat-Górska, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015, uwagi do art. 37). Oprócz powyższych argumentów Sąd chce także zwrócić uwagę na leksykalne rozumienie „zgody” jako pozwolenia na coś (Słownik języka polskiego PWN), a nadto odwołać się do systemowej wykładni prawa opartej na spójności terminologicznej i znaczeniowej pojęć prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym zgoda ujmowana jest jako synonim pozwolenia, a więc aktu skierowanego zasadniczo do indywidualnie oznaczonego adresata. Taki charakter ma przykładowo zgoda wodnoprawna (akt administracyjny) będąca przedmiotem regulacji ustawy Prawo wodne, czy milcząca zgoda w rozumieniu art. 122a k.p.a. (niewniesienie sprzeciwu, a więc także forma załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej). W ocenie Sądu także te, wskazane bezpośrednio wyżej, interpretacje związane z rozumieniem zgody w prawie administracyjnym, mogą przyczynić się do prawidłowej sądowej oceny kontrolowanej uchwały i skłaniają Sąd do potraktowania zgody udzielonej „generalnie” jako niedopuszczalnej i niezgodnej z literą prawa, z systemową wykładnią prawa i z intencją ustawodawcy. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym, że poprzez uchwały doszło do wykroczenia poza granicę upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zakres naruszenia Sąd ocenił jako istotny także dlatego, ponieważ ma kluczowe znaczenie dla gospodarowania nieruchomościami i przełoży się na błędną, niezgodną z intencją ustawodawcy, praktykę stosowania prawa. Z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż zawiera on dwie odmienne regulacje: pierwsza dotyczy ustalenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej („Zasady” podejmowane w formie aktu prawa miejscowego), druga dotyczy obowiązku podejmowania uchwały za każdym razem, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości.

Dalej trzeba powiedzieć, że w kompetencji organu stanowiącego nie mieści się określanie zasad zawierania umów najmu lub dzierżawy na okres do trzech lat, bowiem przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje, jakie umowy może obejmować akt prawa miejscowego. Do wyłączności rady gminy należy jedynie określanie zasad co do dysponowania nieruchomościami na czas nieoznaczony lub przekraczający okres 3 lat (czy to w zawieranej pierwszej umowie czy też kolejnej dotyczącej tej samej nieruchomości). Zawieranie umów dotyczących nieruchomości na okres krótszy niż 3 lata należy do gospodarowania mieniem gminy do czego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 wskazanej wyżej ustawy upoważniona jest nie rada tylko wójt (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r. Sygn. akt II SA/Lu 74/11).

Zdaniem sądu należy także podzielić stanowisko skarżącego, że z przepisów prawa powszechnie obowiązujących wynika uprawnienie gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, do zawierania umów użytkowania, najmu, dzierżawy na czas zarówno oznaczony, jak i nieoznaczony. Zatem wprowadzenie

obostrzeń pozaustawowych, z jednej strony stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, a z drugiej nieostrość wskazanego uregulowania wskazuje na konieczność eliminacji także i tego fragmentu ustępu 3 § 22 uchwały „pierwotnej” z obrotu prawnego i stanowi rażące naruszenie art. 18 ust. 9a ustawy samorządowej. Trzeba także dodać, że w uchwale wyjaśniono, nie zdefiniowano, co twórcy uchwały uznają za „uzasadnione przypadki” wskazane w zdaniu drugim ustępu 3 § 22 „uchwały pierwotnej”.

Na marginesie trzeba także dodać, że fakt odmiennej praktyki, obecnej w różnych gminach, w zakresie podejmowania uchwał charakterze blankietowym, na co zwracał uwagę organ w odpowiedzi na skargę, nie mogą prowadzić do akceptacji przez sąd stwierdzenia istotnego naruszenia prawa w kontrowanej uchwale. Nie podziela także sąd stanowiska Wójta Gminy Miłkowice, że RIO zarówno we wnioskach pokontrolnych (k 9 akt sądowych), jak i protokole kontroli (k. 12) wskazała wprost na charakter uchwały jaka winna być podjęta w przedmiocie wyrażenia zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony do lat 3, na kolejny okres w przypadku gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość. Wskazała tylko, że taka uchwała musi poprzedzać działania organu wykonawczego w tym zakresie.

Z powyższych względów należało orzec jak w sentencji i wyeliminować wskazane fragmenty zaskarżonych uchwał z obrotu prawnego. (art. 147 ppsa).